Société canadienne d'hypothèques et de logement

Canada Mortgage and Housing Corporation

SCHL Question-habitation, comptez sur nous

APERÇU DES ACTIVITÉS DE LA SCHL RELATIVES À LA SÉCURITÉ ET À LA PRÉVENTION DU CRIME EN MILIEU URBAIN

Préparé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement
pour la Conférence européenne et nord-américaine
sur la sécurité et la prévention de la criminalité en milieu urbain
Octobre 1989

91-02862/

MISSION ET RESPONSABILITÉS DE LA SCHL

La Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'agence canadienne de l'habitation, est une société d'État responsable de l'application de la Loi nationale sur l'habitation. Cette loi définit le mandat de la SCHL qui consiste à favoriser la construction de nouvelles maisons, la réparation et la modernisation des maisons existantes et l'amélioration des conditions de logement et de vie.

Dans le cadre de ce mandat, la SCHL a participé à une vaste gamme d'activités, dont le regroupement de terrains publics, le financement et l'aménagement d'ensembles de logements publics et de logements sociaux, la modernisation des quartiers, l'étude des aspects sociaux, économiques et techniques de l'habitation et des domaines connexes, la création de documents de consultation à l'intention des consommateurs et l'industrie de l'aménagement. Étant donné cette participation directe, la SCHL s'intéresse aux liens, positifs ou négatifs, qui existent entre le logement et les milieux urbains, et la sécurité et la prévention du crime.

Les villes sont devenues des systèmes de plus en plus complexes comprenant de nombreux acteurs qui ont rarement les mêmes objectifs. La SCHL prend présentement des mesures pour élargir ses perspectives en matière d'habitation pour se préoccuper davantage des divers liens qui existent entre le logement et l'aménagement urbain. La Société souhaite une meilleure harmonie entre la poursuite des objectifs fédéraux en matière d'habitation et les autres mesures publiques et privées, de manière que le logement contribue à promouvoir des milieux urbains plus sûrs et où il fait bon vivre.

INTRODUCTION :

Au cours des ans et encore aujourd'hui, la SCHL a entrepris de nombreuses activités qui touchent et, dans certains cas, influencent, la sécurité et la prévention du crime en milieu urbain. Le but du présent aperçu est de décrire brièvement ces activités que l'on peut regrouper en trois sections :

- o Programmes de la SCHL comprenant l'application des programmes de logement public, de logement social et de remise en état de logements.

- o Activités de recherche comprenant la préparation de documents de consultation sur la dissuasion et des tests de produit conçus pour enrayer le crime.

- o Initiatives spéciales telles que le remodelage de logements publics, l'aménagement de nouveaux quartiers et l'établissement d'abris d'urgence pour les victimes de violence familiale.

1. PROGRAMMES DE LA SCHL

Dans le cadre de sa responsabilité de s'assurer que tous les Canadiens ont accès à un logement décent, sûr et abordable, la SCHL a, depuis ses débuts en 1946, mis en application un grand nombre de programmes. La Loi nationale sur l'habitation, qui est modifiée de temps à autre, accorde à la SCHL l'autorité d'offrir de l'aide technique ou financière à différents bénéficiaires comme les commissions ou offices de logement public, les sociétés sans but lucratif, les coopératives ainsi que les ménages répondant à certains critères d'admissibilité. La Loi prévoit aussi des dispositions pour la mise en oeuvre d'initiatives conjointes avec les provinces en vertu desquelles les pertes ou subventions d'exploitation sont partagées.

Une grande partie des logements subventionnés depuis la fin des années 1950 jusqu'au début des années 1970, l'étaient sous les auspices de ces ententes fédérales-provinciales. Les logements construits étaient de propriété publique et exploités par les partenaires et, en général, la province ou la commission de logement public déléguée qui était responsable de la gestion quotidienne. Puisqu'il appartient au secteur public, ce parc plus ancien de logements subventionnés, dont quelque 205 000 logements se trouvent au Canada, fait partie de ce qu'on appelle habituellement le logement public.

Bien qu'un important portefeuille de logements soit toujours en cours d'administration, le Programme de logement public ne sert plus à la construction de nouveaux logements. Étant donné l'envergure de nombreux ensembles construits dans le cadre du Programme de logement public et la concentration de ménages à faible revenu qui y habitent, il existe des problèmes de nature sociale et criminelle dans certains de ces ensembles. Récemment, les médias ont beaucoup parlé des problèmes relatifs à la drogue et au crime, et notamment de la présence de revendeurs de "crack" dans les ensembles de logements publics de Toronto. Mais la SCHL ainsi que les sociétés provinciales d'habitation, ont toujours pris des mesures pour

venir à bout de ces problèmes. L'exemple de deux initiatives spéciales visant à remodeler les ensembles à problèmes est décrit plus loin.

Durant les années 1970, on a modifié les programmes de logement social de manière à tenir compte des critiques formulées et des problèmes particuliers concernant les grands ensembles de logements publics où vivent un grand nombre de ménages à faible revenu. La principale distinction entre les programmes de logement sans but lucratif, de coopératives d'habitation et de logement public d'autrefois était la construction et l'exploitation des ensembles par des organismes sans but lucratif du secteur privé, y compris des coopératives, ainsi que des logements habituellement plus petits et intégrés à leur milieu.

En plus de fournir des subventions aux organismes sans but lucratif pour les aider à exploiter ces ensembles, la SCHL accordait aussi un soutien technique dans la mise en oeuvre des projets. On procédait à des examens de conception du projet afin d'évaluer les plans d'aménagement du terrain, y compris les aspects relatifs à l'intimité et à la sécurité de l'ensemble. En 1983, une évaluation de ce programme a révélé que les plus petits ensembles intégrés dans la collectivité favorisaient en général davantage l'interaction sociale et facilitaient une plus grande familiarité entre les résidents, ce qui contribuait à une sécurité accrue.

En plus de veiller à l'application des programmes de logement public et et de logement social qui ont permis la construction de nouveaux logements, la Société aide à la remise en état des logements, tant les logements locatifs que ceux qui sont occupés par le propriétaire, par le biais du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). Cette aide comprend de l'aide technique servant à déterminer les besoins en réparation et à engager un entrepreneur, ainsi qu'une subvention ou un prêt. En se concentrant sur la remise en état des vieux logements, le PAREL n'abîme ni ne détruit la structure du quartier ni les réseaux sociaux existants au sein d'une collectivité où les résidents sont en très bon terme. Bien qu'il soit difficile de prouver dans quelle la mesure ce type d'initiative améliore la cohésion collective, créant ainsi un milieu plus sûr dans le contexte de la prévention du crime, il ne fait pas de doute que le programme contribue à rendre les logements existants plus sûrs et plus convenables.

Les programmes de logement social, comprenant les programmes de logement sans but lucratif et de remise en état des logements résidentiels, continuent d'être appliqués partout au Canada; en 1985 cependant, un important examen de la politique fédérale en matière de logement a entraîné une réorientation de ces programmes. En outre, par rapport à la période de 1973 à 1985, depuis 1986, les provinces jouent un rôle plus direct dans l'application des programmes. Les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent à nouveau le coût des subventions et les programmes favorisent l'apport d'aide aux ménages nécessiteux et l'intégration des ensembles de moindre envergure dans la collectivité.

Afin de s'assurer que les programmes mis en oeuvre par la Société demeurent pertinents et efficaces, tous les programmes sont évalués sur une base cyclique. Par exemple, on a procédé à l'évaluation du Programme de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation en 1983 et du

PAREL en 1985. De plus, on achève présentement l'évaluation du portefeuille de logements publics existants. Les résultats de cette évaluation serviront au processus de consultation publique qui sera mis en oeuvre par la SCHL plus tard cette année. Entre autres, celui-ci permettra d'examiner différentes façons de régler la délinquance et les problèmes connexes au sein du portefeuille.

2. RECHERCHE

En vertu de la Loi nationale sur l'habitation, le gouvernement du Canada fournit des fonds à la SCHL qui serviront à l'étude des aspects sociaux, économiques et techniques de l'habitation et des domaines connexes, ainsi qu'à la publication et la distribution des résultats de ces recherches. Non seulement la SCHL finance-t-elle la recherche interne, mais elle finance aussi la recherche externe. Avec le temps, la Société a produit un certain nombre de documents de recherche relatifs à la sécurité et à la prévention du crime. Dans le cadre de ce mandat de recherche, la Société a effectué des tests sur des appareils et des systèmes relatifs à la sécurité dans les immeubles résidentiels.

Parmi les initiatives de recherche, notons une étude de 1982 sur L'aménagement et la gestion du milieu de vie (AGMV) comme moyen de prévention du crime en milieu résidentiel. Préparée pour le Solliciteur général du Canada et la SCHL, cette recherche a porté sur l'efficacité de divers moyens de prévention du crime. Cette étude a révélé qu'il n'existe pas de moyen unique qui garantit l'efficacité mais qu'il faut plutôt élaborer pour chaque cas une stratégie complète qui tiendra compte de la conception des bâtiments (le milieu construit) et la de gestion (le milieu social).

Un projet de recherche plus récent porte sur l'évaluation et la mise à l'essai de systèmes d'action en cas d'urgence (SAU) pour les personnes âgées. Ces systèmes sont des appareils servant à avertir la famille, les amis, les voisins ou un professionnel pour qu'une personne en situation d'urgence reçoive rapidement l'aide appropriée. Ces appareils peuvent aider des personnes âgées ou handicapées à demeurer autonomes dans leurs propres maisons. Bien que les SAU n'aient pas été conçus pour la prévention du crime, ils peuvent être utilisés pour appeler de l'aide dans le cas d'une tentative d'entrée par effraction. Toutefois, ce qui est encore plus important, si l'on prend en considération la sécurité urbaine dans son ensemble, les SAU, ajoutés au réseau de services à la collectivité, contribuent à créer un milieu plus sûr et améliorent la qualité de vie de ceux qui autrement seraient contraints de demeurer dans des institutions.

Les tests de produit effectués par la SCHL portent sur une gamme complète d'appareils et de systèmes de construction. Dans le domaine de la prévention du crime, les tests comprenaient une évaluation de la résistance de diverses portes et encadrements de porte à une entrée forcée. Des tests semblables ont été effectués sur des grillages de protection, des fenêtres et des portes à glissières horizontales. En 1988, on a rédigé un rapport sur les systèmes d'alerte en cas d'effraction. Ce rapport traite de la théorie et de la pratique en matière de protection électronique contre le

vol et comprend une description de l'équipement disponible de même que son fonctionnement.

Vous trouverez une liste complète des recherches et des tests de produit financés par la SCHL dans le document de la SCHL publié en 1989 intitulé Bibliographie sur la prévention du crime et la sécurité en milieu résidentiel.

3. INITIATIVES SPÉCIALES

En plus de s'occuper d'activités permanentes relatives aux programmes, la Société entreprend aussi de nouvelles initiatives dont un certain nombre visent la création de milieux plus sûrs et plus habitables. La présente section donne un aperçu de quelques-unes de ces initiatives spéciales. Les deux premières décrivent la remise en état de deux ensembles de logements publics et les deux autres décrivent l'engagement de la SCHL visant la création de plusieurs nouveaux quartiers situés dans les centres-villes et l'initiative du gouvernement fédéral visant à aider les victimes de violence familiale.

Uniacke Square, Halifax (Nouvelle-Écosse)

En 1986, afin d'élargir ses connaissances des problèmes reliés à la rénovation des vieux ensembles, la SCHL a mis sur pied un projet pilote servant à examiner la viabilité de la rénovation. On a choisi Uniacke Square, ensemble de 183 logements construits entre 1962 et 1966 à Halifax (Nouvelle-Écosse), à cause de son état de détérioration évidente et de son emplacement au centre d'une zone urbaine que les gouvernements municipal et provincial prévoyaient améliorer.

Une enquête sur les perceptions des résidents a permis de constater que la sécurité était leur principale préoccupation. On a donc effectué les modifications physiques suivantes :

- de nombreuses voies piétonnières de l'ensemble ont été éliminées pour créer un série de cul-de-sacs et de cours.

- une galerie ouverte donnant accès aux logements supérieurs dans un immeuble de maisons superposées en rangée a été éliminée. Tous les logements ont maintenant une entrée privée au niveau du sol.

- les fentes à lettres ont été déplacées pour éviter que le locataire soit obligé de déverrouiller sa porte d'entrée.

En plus de ces modifications, on a financé un atelier sur l'attribution de pouvoirs aux locataires et on a engagé un animateur communautaire pour travailler avec les résidents. Cette personne a depuis mis sur pied un programme anti-drogue subventionné par d'autres ministères gouvernementaux. L'amélioration des locaux servant aux réunions du centre de ressources pour parents et pour l'association des locataires a facilité la tenue d'activités communautaires comme des ateliers de gestion à l'intention des locataires, des ateliers de formation sur le leadership, des programmes

d'éducation sur l'abus des drogues et diverses activités sociales et d'artisanat.

Le processus de planification s'est fait sur une base souple et consultative et un représentant des locataires a assisté aux réunions du comité de direction. Il est à espérer que cette approche et que l'exploitation des possibilités d'emploi et d'entreprise pour les résidents contribueront à créer une collectivité plus saine.

Regent Court, Regina (Saskatchewan)

Regent Court est un ensemble de logements publics fédéral-provincial construit en 1959, composé de 109 logements dans des immeubles de faible hauteur. L'ensemble a été conçu comme une cour, comprenant de grands espaces verts sans espace limité à l'utilisation privée et sans installations récréatives. En 1980, on a constaté que la structure des logements était demeurée solide, mais qu'elle avait besoin d'être modernisée et rénovée. Le terrain était improductif, non utilisé, et le vandalisme fréquent. Les locataires étaient principalement des familles monoparentales et le taux de roulement annuel était de 40 p. 100. Les dix ménages de personnes âgées de Regent Court avaient peur de s'aventurer à l'extérieur après la tombée du jour. Deux bénéficiaires sur trois refusaient d'habiter un logement à Regent Court quand on leur en offrait un, malgré la pénurie de logements publics dans la région. Les locataires n'éprouvaient pas de sentiment d'appartenance à la collectivité et préféraient s'isoler.

En plus de maintenir les normes de l'ensemble et de l'empêcher de se détériorer davantage, le remodelage était censé améliorer le milieu, encourager les locataires à se sentir responsables et fiers de la propriété, améliorer les installations récréatives et à caractère social, en plus d'offrir des espaces publics et privés.

En 1983, on a effectué d'importantes rénovations aux logements et aux terrains de Regent Court au coût de 25 000 dollars par logement. L'ensemble, portant maintenant le nom de Regency Gardens, n'est plus un ensemble "à problèmes", mais une collectivité tranquille, enviable aux yeux des locataires. Le taux de vandalisme est présentement très faible (environ 100 dollars par mois pour les vitres cassées à l'occasion par les jeunes enfants). Le concierge sur place arrive à régler seul les cas de vandalisme. En 1989, on a pu constater quelques abus mineurs de la part des locataires dans moins de 10 p. 100 des logements inspectés.

La fréquence des crimes d'un autre ordre, comme l'abus des drogues et de l'alcool, est la même que dans des quartiers comparables de Regina. Quelques entrées par effraction ont eu lieu dans les logements dont l'arrière donne sur un drain collecteur et un grand espace vert; l'éclairage sera intensifié dans ces endroits. La commission de logement de Regina ne reçoit plus de plainte de la collectivité avoisinante.

Les locataires doivent entretenir leur cour arrière privée et on dit que la plupart le font. Les fonds accordés pour les relations entres les locataires ont été utilisés pour des activités telles que des ateliers sur la prévention des incendies et du crime et des séances de consultation

personnelle. À l'automne 1989, on effectuera un sondage auprès des locataires pour connaître leurs opinions sur la sécurité et le crime, et leur degré de satisfaction face aux améliorations effectuées.

Création de nouveaux quartiers résidentiels

La SCHL a participé à plusieurs importants projets de réaménagement urbain, dont celui de False Creek South (44 acres, Vancouver), le St Lawrence Neighbourhood (80,5 acres, Toronto) et les Plaines Lebreton (Ottawa). Chaque projet, depuis le début des années 1970, comportait la transformation en des quartiers résidentiels de densité moyenne à élevée, de vieux terrains industriels sous-utilisés et situés dans les centres-villes.

Dans chaque cas, les objectifs de réaménagement comprenaient la création de quartiers de différents niveaux sociaux, avec une proportion relativement élevée de logements subventionnés. Il s'agissait là d'une importante différence entre les grands ensembles de logements publics des années 1960. L'accent était davantage mis sur la création de quartiers plutôt que simplement sur la création d'ensembles. La planification des quartiers visait à encourager la venue de groupes de résidents aux revenus variés, divers modes d'occupation, des ménages familiaux et non familiaux ainsi que l'utilisation variée des terrains, c'est-à-dire des installations résidentielles, commerciales et récréatives et ainsi que des parcs.

Le rôle de la SCHL était différent dans chacun de ces trois cas, mais l'aide offerte était en général sous forme de prêts pour le regroupement de terrains, de financement dans le cadre des programmes de logements sociaux visant à créer des logements abordables et, dans le cas des Plaines Lebreton, d'une responsabilité conjointe pour l'aménagement.

Bien que les objectifs explicites de chaque cas n'aient pas été orientés vers la prévention du crime, on a néanmoins tenu compte de l'intention implicite de créer des collectivités dynamiques et sûres. Des concepts tels que l'intimité, la délimitation claire des espaces publics et privés et le sentiment d'identité des résidents, faisaient partie intégrante de la planification de chacun de ces projets de réaménagement. On a même inclus dans la conception des ensembles de la quincaillerie et des matériaux de construction visant à empêcher les entrées par effraction ainsi que des appareils de détection de délit tels que des moniteurs et des alarmes. La grande participation des résidents a également permis une plus grande interaction sociale, améliorant ainsi l'identité collective et la sécurité.

On n'a pas encore effectué d'évaluation qualitative de ces projets de réaménagement, ni particulièrement sur la sécurité et le niveau de criminalité, sauf si ce n'est l'enquête effectuée auprès des résidents des Plaines Lebreton. Cette évaluation a permis de déterminer le degré de satisfaction des résidents en matière de sécurité relative au crime (85 p. 100 des résidents étaient satisfaits), de sécurité des logements (82 p. 100 étaient satisfaits) et d'intimité (92 p. 100).

Dans chaque cas, on considère que ces quartiers réussissent fort bien à démontrer qu'il est possible d'aménager avec succès de grands ensembles de

densité moyenne à élevée et comptant une forte proportion de logements sociaux peut réussir.

Amélioration des quartiers

Le Programme d'amélioration des quartiers, introduit en 1974, a été conçu pour encourager et appuyer les efforts des municipalités et des résidents des quartiers en vue d'améliorer le milieu physique des régions en état de détérioration. Ce programme insistait sur la conservation et la remise en état des quartiers existants et l'apport d'agréments à ces collectivités (comme des parcs, des centres communautaires et un meilleur éclairage des rues). Les résidents participaient à la planification et à l'exécution des activités d'amélioration des quartiers. À Winnipeg, ce programme a encouragé la participation de la police municipale et le mode de surveillance à même la collectivité qui a été mis sur pied dans le cadre de ce programme demeure en vigueur aujourd'hui.

Opération refuge

En 1988, le gouvernement du Canada a annoncé une initiative spéciale visant à éliminer les causes fondamentales et les effets de la violence familiale et il s'est engagé à aider les victimes de violence familiale. Dans le cadre de cet engagement, on a demandé à la Société, au nom de Santé et Bien-être Canada, de créer jusqu'à 500 places de foyer, partout au Canada, pour les femmes battues et leurs enfants. Par le biais de la SCHL, le gouvernement fédéral fournit de l'aide financière et de l'aide technique pour la création de ces abris d'urgence.

Avant la mise en oeuvre de cette initiative spéciale, on avait évalué à 3 000 le nombre de places dans des abris d'urgence à l'intention des victimes de violence familiale. Et l'on estime que ces abris accueillent environ 60 000 femmes et enfants chaque année. Un grand nombre de refuges ont été mis sur pied avec l'aide la SCHL et les frais d'exploitation de la plupart sont partagés par des organismes de services sociaux provinciaux et le gouvernement fédéral en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Dans l'application de ce programme, les bureaux extérieurs de la SCHL fournissent des conseils techniques aux groupes de parrainage sans but lucratif, y compris des directives sur la conception de projet, particulièrement en matière de sécurité, essentielle à un projet de ce genre.